Current Issue Review 87-11E

CHILD CARE IN CANADA

Maureen Baker
Political and Social Affairs Division

11 March 1987
Reviewed 9 April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/87-11-1990-0[illegible]E

ISBN 0-660-13702-X

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

91-02133/

CHILD CARE IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Over the past 30 years, the dramatic increase in labour force participation by mothers with young children has led to a greater need for child care services and facilities. The shortage of such services was pointed out by the 1970 Royal Commission on the Status of Women, which urged the establishment of a National Child Care Act to provide affordable and high quality care for children with parents working outside the home. Since then, two Parliamentary studies specifically on child care, and the reports of several other Parliamentary committees, have also made relevant recommendations. In December 1987, the federal government announced a national policy on child care, including tax breaks, new cost-sharing arrangements and a special initiatives fund. The details of the cost-sharing aspects of this policy had to be negotiated with the provinces because child care falls under provincial jurisdiction. At the end of July 1988, Bill C-144, the Canada Child Care Act, was introduced and later debated in Parliament, but it had not been passed in the Senate when an election was called. Controversy continues over the adequacy of federal cost-sharing, public funding of private day care centres, the wages and qualifications of child care workers, the level of financial assistance for child care paid directly to parents, jurisdiction over Native child care, and the development of child care standards.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Evolution of Child Care Policies in Canada

When neglected and delinquent children became more visible in the growing cities of the 19th century, child care began to be seen as a pressing issue. Orphanages and children's homes were founded by churches or charitable organizations to look after infants and children who were not cared for by their immediate families. Later, when various studies showed the advantages of rearing children in a home environment, the Children's Aid Societies began advocating the placement of children in foster homes. Settlement houses or community welfare centres provided some daytime care for "neglected children" whose mothers were forced to work, but these were usually set up to curb future delinquency and promote Christian values rather than to assist working mothers, who were expected to make private arrangements for child care with relatives or neighbours.

It was not until 1916 that a Canadian province (Manitoba) gave financial assistance for child care in the form of mothers' allowances. It was 1945 before the federal government provided family allowances. But the debate continued about whether governments should provide financial benefits to enable mothers to care for their own children or whether poor mothers should find paid employment and arrange alternative care for their families.

Although day care centres were firmly rooted in the welfare tradition, kindergartens or nursery schools arose out of the German philosophy that young children benefit from disciplined but creative play in a group setting. The first Canadian kindergarten opened in Ontario in 1883, but the kindergarten movement was not well developed in this country until the 1920s. Even then, there was considerable opposition to nursery schools because of the assumed importance of mother-child bonding and the idea that a married woman's "career" was motherhood.

After World War I, declining birth rates, along with continuing high rates of infant and maternal mortality, led to professional and governmental concern about child care. In 1922, the federal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government's new Division of Child Welfare produced a series of booklets of child rearing advice and set up clinics for expectant mothers and babies, Child study programs, including nursery schools based on behaviourist and Freudian psychology, were established at the University of Toronto and McGill University.

Despite society's prevailing disapproval of working mothers, women's labour was needed during World War II both in war industries and to fill positions left vacant by men who had joined the armed forces. In order to facilitate the entry of married women into the labour force, the government revised the Income Tax Act, so that husbands could claim their working wives as dependants, regardless of their earnings. Public pressure also forced the federal government to subsidize nurseries and after-school programs for working mothers, though Quebec and Ontario were the only provinces to participate in the 1942 Dominion-Provincial Wartime Day Nurseries Agreement. In both provinces, however, federal cost-sharing of day care was seen as a temporary crisis measure and was discontinued when the war was over.

Federal cost-sharing of child care was not put in place again until 1966, when the Canada Assistance Plan was created. Since then, the labour force participation of mothers with young children and the demand for child care facilities have increased substantially. In 1967, for example, 16.7% of mothers with preschool children were in the labour force. In 1989, this figure had reached about 62%. Despite the fact that the number of subsidized spaces has increased considerably, the demand for them still far outstrips availability. Furthermore, most provinces provide subsidies for lower-income families only.

B. Government Support for Families with Children

The federal government provides several types of support for families with children. Cost-sharing with the provinces of subsidized day care for low-income families has been offered under the Canada Assistance Plan (CAP), but this cost-sharing would have been removed from CAP in 1988 if the new policy on child care had passed through Parliament. The federal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government has also been providing several child benefits, including the Child Tax Exemption and the Equivalent to Married Exemption since 1918, Family Allowances since 1945, the Child Care Expense Deduction since 1971, and the Child Tax Credit since 1979. In 1986, the Family Allowance was partially de-indexed, the Child Tax Exemption was reduced, and the level of income at which families cease to receive maximum benefits under the Child Tax Credit was reduced. The federal net cost projected for 1988 was about $674 million for the Child Tax Exemption, $542 million for the Equivalent to Married Exemption, $1.8 billion for Family Allowances, $214 million for the Child Care Expense Deduction, and $1.9 billion for the Child Tax Credit. These projections exclude the new money injected into the Child Care Expense Deduction and the Child Tax Credit in 1988.

In addition, the federal government provides child care subsidies for parents taking training courses administered by Employment and Immigration Canada, and contributes to child care programs on Indian reserves through Indian and Northern Affairs Canada.

1. The Canada Assistance Plan

Since 1966, the Canada Assistance Plan has provided joint federal-provincial funding for child care for families which are "in need" or "likely to become in need." Specified costs are shared on a 50-50 basis. In 1988-89, federal spending on CAP child care was approximately $200 million and this is expected to increase to $240 million for 1989-90.

The federal government shares the cost of care subsidized by the province under the social assistance and the welfare services provisions. Under the former, the provinces may provide assistance to persons in need, as determined by a needs test; under the latter, assistance is extended to persons already in need or likely to become so without the assistance and eligibility is usually determined through an income test.

If a needs test is administered, the child care service may be operated for profit or non-profit but where an income test is administered, the service must be non-profit. Several provinces, however, such as Quebec, administer an income test only, yet allow the parent to use a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

profit service which is not subsidized under CAP; for this reason the federal assistance figure may sometimes drop below 50% of the actual cost.

Although there is no requirement in the CAP legislation that only licensed care be subsidized, British Columbia has been the sole province granting subsidies to unlicensed care in certain circumstances. The rules governing eligibility for assistance, the level of subsidy allocated and the number of subsidized spaces available are all determined by the provincial and territorial governments.

Provincial benefits available for child care are granted to families which meet specific criteria. In order to qualify for a subsidy, families must have incomes below a threshold set by the province or territory. Subsidized child care spaces are scarce, however, and in 1987, only 29% of children from eligible families received such a space. At the moment, Quebec remains the only province where all families with child care expenses receive some form of assistance.

2. Child Care Expense Deduction

In the 1988 tax year, the Child Care Expense Deduction will allow parents to claim a tax deduction of up to $4,000 per child for child care expenses for children aged 6 and under. This amount has just been raised from $2,000 per child and a maximum of $8,000 per family. For children 7 to 14 years of age, the maximum deduction has been left at $2,000. The deduction has to be claimed by the lower-income spouse, who cannot file for a deduction exceeding two-thirds of his or her income. The deduction cannot, however, be claimed without a receipt from the caregiver. In many cases, the caregiver is reluctant or unwilling to give one, as she might then be taxed or, more likely, her husband would lose the benefit of the spousal exemption. Provincial and territorial governments whose tax systems are linked to the federal system - that is, all provinces other than Quebec - contribute automatically to the cost of the child care expense deduction, although tax rates differ from one province to another.

This measure does not benefit all claimants equally; its value depends on family size and taxable income. A single parent with no taxable income would not benefit at all from this deduction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Employment and Immigration Canada Dependent Care Allowances

Employment and Immigration Canada provides a supplementary allowance for child care as part of the Canadian Job Strategy program. While in training, the parent receives a per diem payment for each dependant, up to the fourth child. No additional money is given if there are more than four children in care. Most of the beneficiaries are female immigrants receiving government-sponsored language training and female trainees enrolled in approved courses at community colleges and vocational schools.

4. Indian and Northern Affairs Canada Contributions to Child Care on Indian Reserves

Indian and Northern Affairs Canada allocates funding for child care centres on Indian reserves. Ontario receives most of the funding under the terms of a 1965 agreement which shares the costs of expenditures made by the province to provide child care services and other social services on Indian reserves. In 1987, the department's total expenditure for day care on reserves amounted to about $5 million. In 1988 the government proposed to transfer $60 million to Native child care initiatives, but this was deferred along with the Child Care Act.

5. Provincial and Territorial Support

The provinces and territories provide financial support for child care through five general types of measure: tax relief, subsidized care for low-income families, operating grants for services, grants for start-up or repair, and grants for care of children with special needs. The types of financial support granted by the provinces vary considerably. For instance, operating grants appear only in the provinces of Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Quebec and New Brunswick. Grants in most provinces go to non-profit services, but if federal funding is eventually removed from CAP, more provinces will fund for-profit services.

All provinces with the exception of Alberta and New Brunswick, provide grants for start-up, expansion, repair or purchase of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

equipment. In most cases, these grants are directed to non-profit licensed centres.

Government contributions to child care programs for children with special needs may cover renovations to a centre, the purchase of special equipment, the salaries for specialized staff or administrative expenses.

The per capita child care amounts provided by provincial and territorial governments vary considerably. All provinces and territories subsidize care for low-income families, eligibility being determined by a need or income test set by each government. Considerable variations, however, are apparent from province to province.

C. The Quality and Availability of Child Care

Research on child care dates back to the 1940s. Numerous studies have been conducted to find out whether separating young children from their parents daily will harm children's development or affect parent-child relationships. On both counts, the conclusion generally has been that children enrolled in good programs do at least as well as home-reared children. By the mid-70s, researchers started comparing centre and home care arrangements, although it was not until the end of that decade and the early 1980s that the sources of variations in quality among centres and homes began to be identified. Assessment of quality has usually involved seven criteria: adult-child ratios, group size, curriculum, physical environment (centre size and density), materials and equipment, parental involvement and caregiver qualifications.

Numerous advocacy groups have argued that present regulations regarding qualifications for day-care workers in Canada are extremely inadequate; specialization in child-related fields is rarely required for child care staff, or for supervisors and directors of centres. The earnings of caregivers are also very low. Although there are significant variations, depending on the location of the centre and on whether it is run for profit, the wages of day care workers are at or near the bottom of the Canadian wage scale. Low wages, the lack of benefits,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the long hours and demanding work may help to explain the high turnover rates and the low staff morale, both of which are highly detrimental to the quality of care offered.

The provincial and territorial governments have responsibility for setting up day care standards and for their enforcement. Child care facilities are, however, also affected by a number of regulatory statutes which fall under other jurisdiction. For instance: fire regulation may come under municipal jurisdiction; standards for training in early childhood education are usually defined by the university or college providing these courses, under the general direction of a provincial department of education; and responsibility for promotion of good child care may lie with the federal government, which can encourage training of child care workers and the development of professional associations, and can also organize campaigns of public information for parents.

Finally, the parents' point of view must be taken into account. Criteria for good child care should include not only practical considerations such as reliability and affordability, but also caregiving consistent with the parents' values and beliefs. As well, day care services are required not only during business hours but also at times which would allow parents to deliver their children to a centre and pick them up after work. Furthermore, parents who are shift workers require 24-hour care for their children in some communities. Parents with infants and those whose children have special needs face a shortage of services in most parts of the country. In addition, after-school programs, when they exist, do not always accept older children even when these are not yet old enough to be legally be left at home alone, and often provide no day care during school holidays. The shortage of day care services will not be alleviated by allocating more money to parents.

The components of a high quality child care system are complex and can vary according to the socio-economic characteristics of parents and communities. Research has concluded, however, that good day care can contribute to the social and intellectual development of children. Furthermore, indications are that the child-parent attachment may be strengthened by good day care programs. Studies also confirm that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the physical health of young children does not seem to suffer when the youngsters are enrolled in high-quality programs where rigorous standards of hygiene are applied. Specialists do agree, however, that the child's own specific needs are paramount. Licensing standards and other regulatory measures will not by themselves result in high quality child care. Since every family's situation is different, each child will thrive in the care arrangement best adjusted to his or her individual needs, whether this is provided in a day care centre or in a family setting.

D. Brief Overview of Child Care Policies in Other Countries

Child care policies, both those that ease the financial burden for mothers who stay at home with their children and those that lessen the cost of day care services and ensure their high quality and flexibility, vary significantly from one nation to another. Canada has not been a leader in this field; several countries, such as France, West Germany, and some Scandinavian and East European countries have allocated substantially more public funding per capita to the costs of day care and have also extended paid leave to allow parents to care for their infants themselves.

Most European countries provide a child care system which includes care in centres and licensed family homes. For instance, the East German government heavily subsidizes day care centres where children can be cared for at a reasonable cost to parents; this reflects the country's female labour force participation rate of nearly 90%. On the other hand, countries such as Czechoslovakia grant generous extended paid leave so that women with infants can remain at home. France has advocated a median position, enacting policies to ensure that parents who need them have good quality day care facilities, while at the same time providing sufficient income support to give a parent the option of staying home to care for a child.

Scandinavian countries, particularly Denmark and Sweden, have long recognized the connection between work, social services, family and the quality of the child's life. As part of their national welfare

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"olicies, they have implemented a series of measures aimed at guaranteeing women the conditions necessary to achieve equality; these include provision of generous paid parental leave and benefits as well as extensive child care services. In Sweden, day care centres and licensed family home care are complemented by a wide assortment of part-time groups, leisure centres, special care for sick children, and other programs such as open preschools and toy-lending libraries.

In Canada, as in the U.S., there has been a reluctance to detach publicly-funded day care from its social welfare context. As a result, most working mothers have had to rely on informal day care arrangements. Such unlicensed family home care is the most prevalent type of child care in Canada; licensed centres and licensed family homes cover only 13% of children in need of care. Child care on the work site, which is part of the licensed system, is still available to only a small segment of the population.

Though some feel that the incentives for implementing a broader system of day care should follow naturally from the recognition of the increasing demand for services, the development of a fully publicly funded system has been delayed by high financial costs and the ideology that children are better cared for by their mothers. Another controversial issue has been whether day care facilities should be operated for profit or on a non-profit basis. Supporters of child care for profit argue that competition will encourage higher regulatory standards; its opponents point out that the wish to maximize profits may seriously jeopardize the quality of care given.

As the institution of the family continues to change, the demand for day care is likely to become still more pressing. There may well be claims also for extended paid leave, from parents who would rather see government policies for helping Canadian parents to look after their own children at home. The child care crisis is thus not only to do with day care, but also with the need for a better parental leave system; the availability of both would enable parents to choose the arrangements best suited to their own needs. In this regard, Canada can certainly draw on the experience of countries which have responded well to their own child

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

care requirements. At the same time, any national policy must be adapted to the Canadian situation.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Federal Studies

Since the 1970 Royal Commission on the Status of Women, many child care advocates have recommended major improvements in child care services and facilities, and have criticized the funding of child care through the Canada Assistance Plan. Several reports, including the Royal Commission, the Cooke Task Force and the Special House of Commons Committee on Child Care, have also recommended the enactment of a National Day Care Act to provide some consistency in services across the country.

The Report of the Task Force on Child Care (chaired by Katie Cooke) proposed a publicly funded child care system as part of its long term planning policy. This universal system would be gradually developed and would cost $11.3 billion by 2001. The cost of a publicly funded system may not be as high as the Task Force suggested, however, because the government would no longer be paying for existing tax deductions or cost-sharing under CAP. Furthermore, the number of jobs in child care and related industries would rise, and tax recovery would be increased. The Task Force also recommended a wide range of short-term and middle-term measures to meet the most urgent need, including improved parental leave and benefits, and partial user fees.

The Special Committee on Child Care, which tabled its report in March 1987, proposed a $700 million child care package. This would include $414 million to pay for the replacement of the child care expense deduction with a new child care expense credit and the introduction of a refundable child care tax credit. The Committee suggested that up to $559 million more be spent annually on subsidies to parents and on operating and capital grants to day-care. This measure would bring federal day-care support to about $900 million in 1987 from $317 million in 1986,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

excluding other federal child benefit programs (family allowances, tax credits and exemptions) worth $4.8 billion in 1986.

The main features of the Committee's recommendations are listed below:

- a child care expense credit to a maximum of $900 per child under 14 to replace the present child care expense deduction;
- a tax refund for parents who use unlicensed care and cannot get receipts. The parents could claim a tax refund of $200 for the first child under six years, $100 for the second and $50 for each additional child;
- an amendment to the Unemployment Insurance Act to change maternity benefits to parental benefits and to extend the benefit period;
- introduction of tax incentives to encourage businesses to set up work-place day-care centres;
- introduction of three-year capital and operating grants for day care facilities;
- the conducting of research into day-care services for native and rural children and children with special needs;
- the implementation of a child care secretariat within the federal health department;
- the development of more training facilities for child care workers.

B. Possible Implications for Child Care of the Meech Lake Accord

On 30 April 1987, the First Ministers met at Meech Lake to consider proposals intended to bring about Quebec's participation in the Constitution. The resulting amendments were reviewed and approved by the First Ministers at their meeting in Ottawa on 2 and 3 June 1987, together with the Accord.

Among the amendments, clause 7 would add section 106A to the Constitution Act, 1867. This would require the Government of Canada to provide reasonable compensation to the government of a province that chose not to participate in new national shared-cost programs in areas of provincial jurisdiction, provided that province carried on a program or initiative compatible with national objectives.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The brief submitted to the Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord by the Canadian Day Care Advocacy Association on 13 August 1987 expressed concern over the wording of clause 7. First, it was suggested, the clause should clearly state whether an existing program such as the Canada Health Act and the Canada Assistance Plan Act, if amended, would then be considered as a program not yet established when the Accord is ratified, and as such, subject to the opting-out provision. The Association also underlined the vague wording of the term "national objectives," which could lend itself to many interpretations. Finally, the Association expressed concerns lest the opting-out provision with financial compensation could jeopardize the implementation of a new cost-shared national program, such as child care.

In this regard, the association proposed that the language used should ensure that the federal government has the power to require that provincial programs conform with national objectives and program criteria. It also recommended that a system be devised to monitor such conformity.

C. National Child Care Plan and the Canada Child Care Act

On 3 December 1987, Health and Welfare Minister Jake Epp announced the government's long-awaited national child care plan. The objective of this national strategy was to provide more accessible, affordable and good quality child care services through tax incentives and by increasing the number of child care spaces in Canada by 200,000 over seven years.

Under this plan, Ottawa would have allocated a total of $6.4 billion over seven years, including $4 billion to federal-provincial cost-sharing under the auspices of a new Child Care Act, $2.3 billion in tax credits and deductions, and $100 million for a special initiatives fund for research and development.

Under the federal proposal, parents of children aged six and under will be able to deduct double the current child care expenses deduction of $2,000 from their taxable income in the 1988 income tax year.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While the deduction will remain at $2,000 for older children, the new child care plan will, for the benefit of larger families, remove the $8,000 family limit for child care expenses. Parents who stay at home to care for their children, or those who do not have receipts for child care expenses will be able to claim an additional $100 tax credit per child in 1988 and $200 in years after that.

Bill C-144, the Canada Child Care Act, was introduced in the House of Commons on 25 July 1988. Throughout the first half of 1988, negotiations had been underway to establish how the $4 billion for federal-provincial cost-sharing would be spent. The federal contributions made under the proposed Act would have replaced the current cost-sharing system under the provisions of the Canada Assistance Plan. Bill C-144 would have committed the federal government to share both capital and operating expenditures for child care expenditures up to a maximum of $4 billion for a seven-year period. Operating expenses would have been shared on a 50% federal, 50% provincial basis, while capital costs would have been shared on a 75%:25% basis.

Bill C-144 passed second reading on 24 August and was referred to a legislative committee. The lobby groups which appeared before this committee severely criticized the bill for placing a ceiling on funding, for subsidizing for-profit care, for providing insufficient spaces, for lacking federal objectives for high quality care, and for omitting the enforcement of standards. The legislative committee reported back to the House with amendments on 13 September. On 27 September, the bill went to the Senate where these issues were again debated. When the Prime Minister called an election on 1 October, Bill C-144 had not yet passed through the Senate, and therefore died.

Bill C-144 was only one of four elements of the federal government's child care policy announced in December 1987. The tax measures were implemented with the amendments to the Income Tax Act (Bill C-139) and the Child Care Initiatives Fund was established early in 1988. The promise to increase funding for day care on Indian reserves has been put on hold. The Minister of Health and Welfare has reiterated the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government's commitment to child care and has promised to spend 20% more than last year or $240 million through the Canada Assistance Plan.

In December 1988, the National Council of Welfare released its report Child Care: A Better Alternative, which was very critical of the national strategy. It recommended that more money be spent on subsidized spaces and less on tax breaks for parents. The Council also argued that there should be no fixed ceiling on federal money to help the provinces and territories cover the operating costs of child care programs, that the Child Care Act should set out basic principles, and that Ottawa should be able to withhold funds from provincial governments with unacceptably low child care standards. No new commercial centres should be funded. Changes to maternity benefits under unemployment insurance were also recommended, as well as parental benefits available to both mothers and fathers.

On 11 April 1989, the federal government announced that 10 weeks of parental leave would be added to maternity benefits under Unemployment Insurance. This leave would be available to either the mother or the father for child care at the time of a child's birth, assuming that provincial governments amend their labour legislation to conform to federal standards.

CHRONOLOGY

1942 to 1945 - The federal government provided cost-sharing for day care in Quebec and Ontario.

July 1966 - The Canada Assistance Plan (CAP) extended cost-sharing to day care for children from poor families.

7 December 1970 - The Royal Commission on the Status of Women in Canada tabled its report calling for the adoption of a National Day Care Act to establish accessible and affordable high quality child care.

July 1972 - A National Day Care Information Centre was established within the Department of Health and Welfare.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

March 1983 - The Canadian Day Care Advocacy Association was founded. The Association initiated a national campaign based on demands for a federal-provincial maintenance grant, a National Day Care Act, the establishment of national standards and the goal of universal access to good quality child care.

20 November 1984 - The Royal Commission on Equality in Employment (Abella Report) tabled its report which recognized that for mothers, a major barrier to equality in the workplace is the absence of affordable child care of adequate quality.

30 May 1984 - The federal Minister Responsible for the Status of Women announced the establishment of a four-member Task Force on Child Care, headed by Dr. Katie Cooke.

7 March 1986 - The Report of the Task Force on Child Care was tabled.

March 1987 - The Special Committee on Child Care released its recommendations on the issue, after a one-year study.

3 March 1987 - Health Minister Jake Epp announced that the government would initiate a new national day care program to be unveiled at a later date.

3 December 1987 - Details of the federal government's national child care plan were announced.

25 July 1988 - Health Minister Jake Epp introduced Bill C-144, the Canada Child Care Act.

13 September 1988 - Royal Assent was given to Bill C-139, which amended the Income Tax Act, including doubling the Child Care Expense Deduction for preschoolers and raising the Child Tax Credit for parents without child care receipts.

1 October 1988 - Bill C-144 died when an election was called.

December 1988 - National Council of Welfare proposed an alternative to the government's "national strategy."

May 1989 - A federal court ruled that refusal to allow a self-employed parent to deduct the full cost of a nanny or day care from taxable income was a violation of the Charter of Rights and Freedoms.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Baker, Maureen. "Child Care Services in Canada." Background Paper #122, Library of Parliament, Research Branch, Ottawa, 7 March 1985.

Blum, Marian. The Day-Care Dilemma. Lexington Books, Lexington (Mass.), 1983, 148 p.

Canada. Background Papers prepared for the Task Force on Child Care. December 1985.

Series 1: Financing Child Care: Current Arrangements (includes a paper by Christine Blain entitled "Government Spending on Child Care in Canada")
Catalogue SW43-1/1-1985E, 233 p.
Series 2: Financing Child Care: Future Arrangements
Catalogue SW43-1/2-1985E, 269 p.
Series 3: Child Care: Standards and Quality
Catalogue SW43-1/3-1985E, 252 p.
Series 4: Child Care: The Employer's Role
Catalogue SW43-1/4-1985E, 138 p.
Series 5: Child Care Needs of Parents and Families
Catalogue SW43-1/5-1985E, 115 p.
Series 6: A Bibliography of Canadian Day Care Research
Catalogue SW43-1/6-1985E 51 p.

Canada. Health and Welfare. Day Care in Scandinavia: Denmark, Sweden and Norway. Ottawa, 1983, 16 p.

Canada, Health and Welfare. Status of Day-Care in Canada 1986. National Day Care Information Centre, Social Service Program Branch, Ottawa, 1987, 7 p.

Canada, House of Commons. Sharing the Responsibility. Report of the Special Committee on Child Care, chaired by Shirley Martin, M.P., Ottawa, March 1987.

Canada, Task Force on Child Care. Report of the Task Force on Child Care. (Chaired by Dr. Katie Cooke), Status of Women Canada, Ottawa, 1986, 395 p.

Canadian Advisory Council on the Status of Women As Things Stand, Ten Years of Recommendations. Ottawa, 1985, 175 p.

Johnson, Laura C. and Janice Dineen. The Kin Trade. The Day Care Crisis in Canada. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Johnson, Laura and Norma McCormick. Day Care in Canada: A Background Paper. Canadian Advisory Council on the Status of Women, Ottawa, August 1984, 114 p.

Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn. Child Care Family Benefits and Working Parents. Columbia University, New York, 1981.

Maynard, Fredelle. The Child Care Crisis. The Real Costs of Child Care for You and Your Child. Viking Press, Toronto, 1985.

Morton, Mildred. "Bill C-144: The Canada Child Care Act." Legislative Summary (24E), Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 10 August 1988.

National Council of Welfare. Child Care: A Better Alternative. Ottawa, December 1988.

Shaw, Susan. Better Day Care for Canadians: Options for Parents and Children. Canadian Advisory Council on the Status of Women. Ottawa, August 1982, 43 p.

Stevens, Harvey and Derek Hum. "Contra Cooke: A Mixed Market Approach to Child Care." Policy Options, Vol. 7, No. 9, November 1986, p. 28-31.

Townson, Monica. The Costs and Benefits of National Child Care System for Canada. Prepared for the Canadian Day Care Advocacy Association. Ottawa, 1986, 56 p.

Bulletin d'actualité 87-11F

LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA

Maureen Baker
Division des affaires politiques et sociales

Le 11 mars 1987
Revu le 9 avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/87-11-1990-04F

ISBN 0-660-93056-0

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Depuis 30 ans, la hausse spectaculaire de la participation des mères de jeunes enfants sur le marché du travail a accru les besoins en matière de services et d'installations de garde des enfants. La pénurie de ces services a été dénoncée en 1970 par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, qui a demandé instamment l'adoption d'une loi nationale prévoyant la mise en place de services de garde abordables et de bonne qualité pour les enfants dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer. Depuis lors, deux études parlementaires portant expressément sur le sujet et les rapports de plusieurs autres comités parlementaires ont ainsi formulé des recommandations pertinentes à ce titre. En décembre 1987, le gouvernement fédéral a annoncé sa politique nationale sur la garde des enfants, qui prévoyait des allégements fiscaux, de nouveaux mécanismes de cofinancement et une caisse d'aide pour des projets spéciaux. Les modalités du cofinancement devaient être négociées avec les provinces, étant donné que la garde des enfants est de compétence provinciale. À la fin de juillet 1988, le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, a été déposé puis débattu au Parlement, mais il n'avait pas été adopté par le Sénat quand les élections ont été déclenchées. Les questions du cofinancement, du financement public des garderies privées, de la rémunération et des qualifications des employés des garderies, de l'aide financière versée directement aux parents, de la compétence concernant la garde des enfants autochtones et de l'élaboration de normes régissant la garde des enfants font toujours l'objet de controverse.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. L'évolution du régime de garde des enfants au Canada

Lorsque le problème des enfants négligés et de la délinquance juvénile a pris de l'ampleur dans les villes en expansion du XIX^{e} siècle, la question de la garde des enfants a commencé à retenir l'attention. Des orphelinats et des foyers d'accueil ont été fondés par des organismes religieux ou de bienfaisance et ont recueilli les bébés et les enfants dont la famille immédiate ne prenait pas soin. Plus tard, lorsque diverses études eurent démontré qu'il était préférable d'élever les enfants en milieu familial, des sociétés d'aide à l'enfance ont commencé à préconiser le placement des enfants dans des foyers nourriciers. Des patronages ou des centres communautaires d'aide sociale offraient des services de garde de jour pour les enfants "négligés" dont la mère devrait travailler; cependant, ces établissements visaient habituellement à prévenir la délinquance juvénile et à promouvoir les valeurs chrétiennes plutôt qu'à venir en aide aux mères contraintes de travailler. Celles-ci devaient donc s'arranger avec des voisins ou des parents pour leur confier la garde des enfants.

En 1916, une province canadienne, le Manitoba, a pour la première fois versé une aide financière au titre de la garde des enfants sous la forme d'une allocation aux mères, mais ce n'est qu'en 1945 que le gouvernement fédéral a mis en oeuvre un régime d'allocations familiales. Cependant, le débat se poursuivait pour ce qui est de savoir si les gouvernements devaient verser une aide financière aux mères pour leur permettre de prendre soin elles-mêmes de leurs enfants ou si les mères démunies devaient trouver un emploi et confier la garde de leurs enfants à d'autres personnes.

La formule des garderies était fermement enracinée dans la tradition de l'aide sociale, mais c'est la philosophie allemande selon laquelle les jeunes enfants pouvaient s'épanouir grâce à des jeux créatifs en groupe qui a donné lieu à la création de jardins d'enfants et d'écoles maternelles. Le premier jardin d'enfants canadien a ouvert ses portes en Ontario en 1883, mais les jardins d'enfants ne devaient s'implanter

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

solidement au Canada que dans les années 1920. Toutefois, encore à cette époque, la création de jardins d'enfants suscitait une vive opposition, étant donné l'importance qu'on accordait au lien mère-enfant et la croyance populaire voulant que la "carrière" de la femme mariée soit d'élever ses enfants.

Le déclin des taux de natalité et la persistance de taux de mortalité élevés chez les enfants et les mères après la Première Guerre mondiale ont amené les professionnels et les gouvernements à se préoccuper de la question de la garde des enfants. En 1922, la nouvelle Division du bien-être de l'enfance du gouvernement fédéral a publié des brochures contenant des conseils pour l'éducation des enfants et a créé des cliniques à l'intention des femmes enceintes et des bébés. Par ailleurs, les universités de Toronto et McGill ont établi des programmes d'études relatifs à l'enfance ainsi que des écoles maternelles fondées sur des principes behavioristes et freudiens.

Même si la société désapprouvait encore massivement que les mères travaillent à l'extérieur du foyer, la main-d'oeuvre féminine s'est révélée nécessaire durant la Deuxième Guerre mondiale, à la fois dans les industries de guerre et pour combler les postes laissés vacants par les hommes qui s'étaient joints aux Forces armées. Pour faciliter l'entrée des femmes mariées dans la population active, le gouvernement a révisé la Loi de l'impôt sur le revenu, de façon à permettre aux maris de déclarer comme personne à charge leur épouse qui travaillait, sans égard à ses revenus. La pression de l'opinion publique a également contraint le gouvernement fédéral à subventionner des garderies et des programmes d'activités après l'école pour venir en aide aux mères au travail. Toutefois, le Québec et l'Ontario ont été les deux seules provinces à participer à l'Accord fédéral-provincial sur les garderies en temps de guerre; toutes deux considéraient que le partage des frais de la garde des enfants avec le gouvernement fédéral répondait à une crise passagère, et l'aide financière a été interrompue à la fin de la guerre.

Ce n'est qu'en 1966 que le gouvernement fédéral a de nouveau accordé une aide financière aux garderies, avec la création du Régime d'assistance publique du Canada. Depuis lors, la participation de mères de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jeunes enfants sur le marché du travail et la demande de services de garde d'enfants ont énormément augmenté. En 1967, par exemple, 16,7 p. 100 des mères ayant des enfants d'âge préscolaire faisaient partie de la population active, alors qu'en 1989, 62 p. 100 d'entre elles étaient sur le marché du travail. Même si le nombre des places subventionnées a considérablement augmenté, il est encore loin de répondre à la demande, et la plupart des provinces n'accordent d'aide financière qu'aux familles à faible revenu.

B. L'aide gouvernementale aux familles avec enfants

Le gouvernement fédéral offre plusieurs types d'aide aux familles ayant des enfants. Il partage avec les provinces les frais des services de garde d'enfants subventionnés destinés aux familles à faible revenu, aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Cette mesure aurait cependant été supprimée en 1988, si la nouvelle politique sur la garde des enfants avait été adoptée par le Parlement. Le gouvernement fédéral offre également un régime de prestations et d'avantages fiscaux pour enfants, comprenant l'exemption d'impôt au titre des enfants et l'équivalent de l'exemption de marié(e), depuis 1918, les allocations familiales, depuis 1945, la déduction pour frais de garde d'enfants, depuis 1971, et le crédit d'impôt pour enfants, depuis 1979. En 1986, on a partiellement désindexé les allocations familiales et réduit l'exemption d'impôt au titre des enfants ainsi que le niveau de revenu à partir duquel les familles cessent d'avoir droit au montant maximal du crédit d'impôt pour enfants. Le gouvernement fédéral prévoyait de consacrer en 1988 des montants nets d'environ 674 millions de dollars à l'exemption d'impôt au titre des enfants, 542 millions à l'équivalent de l'exemption de marié(e), 1,8 milliard aux allocations familiales, 214 millions aux déductions pour frais de garde d'enfants et 1,9 milliard au crédit d'impôt pour enfants. Ces chiffres ne tiennent pas compte des nouveaux fonds injectés en 1988 au titre des déductions pour frais de garde d'enfants et du crédit d'impôt pour enfants.

En outre, le gouvernement fédéral offre un soutien financier pour la garde des enfants aux parents suivant des cours offerts par Emploi et Immigration Canada et contribue à des programmes de garde d'enfants sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les réserves indiennes par l'intermédiaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

1. Le Régime d'assistance publique du Canada

Depuis 1966, le Régime d'assistance publique du Canada permet aux gouvernements fédéral et provinciaux de défrayer les familles "nécessiteuses" ou "susceptibles de le devenir" du coût de la garde des enfants. Les frais, établis à l'avance, sont assumés à parts égales par les deux niveaux de gouvernement. En 1988-1989, le gouvernement fédéral a consacré à ce programme environ 200 millions de dollars, et ce montant devrait atteindre 240 millions de dollars en 1989-1990.

Le gouvernement fédéral partage le coût des services de garde subventionnés par les gouvernements provinciaux dans le cadre des régimes d'assistance sociale et des services de bien-être social. Dans le premier cas, les provinces peuvent fournir aux personnes nécessiteuses une aide financière établie selon le critère des besoins; dans le deuxième cas, l'aide est destinée aux personnes qui sont déjà nécessiteuses ou qui sont susceptibles de le devenir si elles ne sont pas aidées, et l'admissibilité est habituellement établie selon le critère du revenu.

Là où le critère des besoins est appliqué, la garderie peut être une entreprise à but lucratif ou non lucratif, mais lorsque la province applique le critère du revenu, les services doivent être fournis par une garderie à but non lucratif. À l'instar du Québec, plusieurs provinces n'appliquent cependant que le critère du revenu, mais permettent aux parents de recourir à des garderies à but lucratif, dont les services ne sont cependant pas subventionnés dans le cadre du RAPC; c'est pourquoi l'aide fédérale peut parfois représenter moins de 50 p. 100 du coût des services.

Le Régime n'exige pas que les garderies agréées soient les seules à pouvoir être subventionnées, mais la Colombie-Britannique est la seule province à avoir accordé des subventions à des garderies non agréées, dans certaines circonstances. Les règles qui régissent l'admissibilité à l'aide, le niveau des subventions versées et le nombre des places subventionnées disponibles sont toutes déterminées par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des prestations provinciales pour la garde des enfants sont octroyées aux familles qui répondent à certains critères. Pour avoir droit à une subvention, la famille doit disposer d'un revenu inférieur à un seuil fixé par la province ou le territoire. Toutefois, les places dans les services de garde subventionnés sont rares et, en 1987, seulement 29 p. 100 des enfants appartenant à une famille admissible ont pu en obtenir une. Actuellement, le Québec reste la seule province où toutes les familles qui ont des frais de garde d'enfants bénéficient d'une forme quelconque d'aide.

2. La déduction pour frais de garde d'enfants

Pour l'année d'imposition 1988, la déduction pour frais de garde d'enfants permettra aux parents de réclamer une déduction pouvant atteindre 4 000 $ par enfant au titre des frais de garde des enfants âgés de 6 ans et moins. Cette déduction s'élevait auparavant à 2 000 $ par enfant et à un maximum de 8 000 $ par famille. Pour les enfants de 7 à 14 ans, la déduction maximale demeure à 2 000 $. La déduction doit être réclamée par le conjoint dont le revenu est le moins élevé, qui ne peut cependant déduire plus des deux tiers de son revenu. Le requérant doit produire un reçu de la gardienne. Dans de nombreux cas, celle-ci hésite à en remettre un pour éviter que son revenu ne soit imposé ou, ce qui est plus probable, que son conjoint ne puisse plus réclamer l'exemption de marié(e). Les provinces et les territoires dont le régime fiscal est lié au régime fédéral, c'est-à-dire tous sauf le Québec, assument automatiquement une partie du coût de cette déduction, bien que les taux d'imposition varient selon la province ou le territoire.

La déduction ne profite pas également à tous ceux qui la réclament; sa valeur diffère selon la taille et le revenu imposable de chaque famille. Ainsi, elle est nulle pour une famille monoparentale n'ayant pas de revenu imposable.

3. Les allocations d'Emploi et Immigration Canada pour personnes à charge

Emploi et Immigration Canada accorde une allocation supplémentaire pour la garde d'enfants dans le cadre du programme Planification de l'emploi. Pendant sa formation, le parent reçoit une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

une allocation journalière pour chaque enfant à charge jusqu'au quatrième enfant. Aucun supplément n'est prévu pour les autres enfants en garderie. La plupart des bénéficiaires sont des immigrantes récemment arrivées qui reçoivent une formation linguistique parrainée par le gouvernement ou des femmes inscrites à des cours approuvés dans des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle.

4. Les contributions du ministère des Affaires indiennes et du Nord aux services de garde d'enfants dans les réserves indiennes

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord accorde des fonds aux garderies établies dans les réserves indiennes. Ils sont en majeure partie alloués à des réserves de l'Ontario où, en vertu d'une entente conclue en 1965, le gouvernement fédéral a convenu de partager les dépenses engagées par la province pour les garderies et les services sociaux fournis dans les réserves indiennes. En 1987, les dépenses du Ministère à ce titre se sont élevées à quelque 5 millions de dollars. En 1988, le gouvernement a proposé de transférer 60 millions de dollars à la mise sur pied de services de garde pour les enfants autochtones, mais ce projet a été remis à plus tard, tout comme la Loi sur les services de garde d'enfants.

5. L'appui financier des provinces et territoires

L'appui financier accordé par les provinces et territoires à la garde des enfants prend cinq formes: des allégements fiscaux, la garde subventionnée pour les familles à faible revenu, les subventions pour l'exploitation des garderies, les subventions de démarrage ou de rénovation et les subventions pour les soins aux enfants ayant des besoins spéciaux. Les modalités de ces régimes d'aide varient considérablement d'une province à l'autre. Par exemple, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick sont les seules provinces qui accordent des subventions pour l'exploitation des garderies. La plupart des provinces subventionnent seulement les garderies à but non lucratif, mais si jamais le gouvernement fédéral met fin à ses contributions du Régime d'assistance publique du Canada au titre de la garde d'enfants, elles seront plus nombreuses à subventionner les services à but lucratif.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, accordent des subventions de démarrage, d'expansion, de rénovation ou d'achat de matériel. Les subventions sont pour la plupart accordées à des garderies agréées à but non lucratif.

Des programmes de garde destinés aux enfants présentant des besoins spéciaux sont également offerts dans les provinces. L'aide gouvernementale peut servir à la rénovation des garderies, à l'achat de matériel spécial, à la rémunération de personnel spécialisé ou à l'administration.

Dans les provinces et territoires, le montant par habitant des subventions accordées aux garderies varie considérablement. Les provinces et territoires subventionnent tous des services de garde pour les familles à faible revenu, l'admissibilité aux subventions étant établie selon le critère retenu par chaque gouvernement - besoins ou revenu. Toutefois, les subventions varient considérablement d'une province à l'autre.

C. La qualité et la disponibilité des services de garde

La recherche sur la garde des enfants remonte aux années 1940. On a entrepris de nombreuses études pour déterminer si l'on ne risquait pas de porter préjudice au développement des enfants ou à leurs relations avec leurs parents en les séparant quotidiennement de ces derniers dès leur plus jeune âge. Sur les deux points, les auteurs des études ont en général conclu que chez les enfants bénéficiant de programmes bien adaptés, on observait des résultats au moins aussi bons que chez les enfants élevés dans leur foyer. Vers le milieu des années 1970, les chercheurs ont commencé à comparer les formules de garderie à celles de garde en milieu familial, mais ce n'est que vers la fin de cette décennie et au début des années 1980 qu'on a commencé à déterminer l'origine des différences de qualité entre les services de garderie et de garde en milieu familial. La qualité des services de garderie a habituellement été évaluée selon sept critères: le ratio enfants-adultes, la taille du groupe, le programme des activités, l'environnement physique (dimensions et densité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'occupation de la garderie), le matériel et l'équipement, la participation des parents, et les qualifications du personnel.

De nombreux groupes de promotion des services de garde soutiennent qu'au Canada, la réglementation concernant les qualifications du personnel est tout à fait insuffisante à l'heure actuelle; il est rare qu'on exige une formation spécialisée des éducateurs, des surveillants ou des cadres des garderies. En outre, les personnes chargées des services de garde sont très mal rémunérées. On remarque certes des écarts importants entre les salaires selon la situation géographique des garderies et leur mode de gestion, mais il reste que la rémunération des éducateurs en garderie se situe vers le bas de l'échelle des salaires au Canada. La modicité des salaires, le manque d'avantages sociaux ainsi que les longues heures d'un travail exigeant peuvent aider à expliquer le taux élevé de roulement du personnel et son manque de motivation, qui nuisent considérablement à la qualité des services assurés.

C'est aux gouvernements des provinces et des territoires qu'il incombe de fixer des normes pour les services de garde et de les faire respecter. Cependant, les garderies sont également soumises à un certain nombre de règlements qui relèvent d'autres instances. Ainsi, la prévention des incendies peut relever des autorités municipales; les normes de formation en pédagogie adaptée à la petite enfance sont généralement définies par les universités ou les collèges offrant des programmes en ce domaine, qui relèvent eux-mêmes des autorités provinciales responsables de l'éducation; et la promotion de la qualité des services de garde peut faire intervenir les autorités fédérales, qui peuvent favoriser la formation des éducateurs et la constitution d'associations professionnelles, et organiser des campagnes d'information destinées aux parents.

Finalement, il faut tenir compte du point de vue des parents. Les critères d'appréciation de la qualité de la garde des enfants devraient comprendre non seulement des considérations d'ordre pratique, comme la fiabilité et les prix abordables, mais également le degré de conformité des soins aux valeurs et aux opinions des parents. De plus, les parents ont besoin de services de garde non seulement pendant les heures de bureau, mais également à des heures leur permettant de déposer leurs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enfants dans une garderie avant de se rendre au travail et de les prendre à la fin de leur journée. En outre, dans certaines collectivités, les parents qui travaillent par postes ont besoin de garderies qui soient ouvertes jour et nuit. Les parents de nourrissons et ceux dont les enfants ont des besoins particuliers font face à une pénurie de services dans presque toutes les régions du pays. De plus, les services de garde après la classe, lorsqu'ils existent, n'admettent pas toujours les enfants plus âgés qui n'ont pas encore atteint l'âge où l'on peut légalement les laisser seuls à la maison, et, souvent, les garderies en milieu scolaire ne sont pas ouvertes pendant les congés scolaires. On ne remédiera pas à la pénurie de services de garde en accordant une aide financière accrue aux parents.

Les composantes d'un système de garde de haute qualité sont complexes et peuvent varier en fonction des caractéristiques socio-économiques des parents et des collectivités. Il n'en demeure pas moins, d'après les recherches, qu'un bon système de garde peut favoriser le développement social et intellectuel des enfants. En outre, il semble que les relations entre parents et enfants peuvent se renforcer lorsque les enfants bénéficient de bons services de garde. Des études ont également confirmé que la santé physique et le bien-être général des jeunes enfants ne semblent pas se détériorer lorsque ceux-ci bénéficient d'un service de garde qui applique des normes d'hygiène rigoureuses. Néanmoins, les spécialistes reconnaissent la primauté des besoins propres à chaque enfant. La réglementation, notamment en matière de permis d'exploitation, ne saurait suffire à garantir des services de haute qualité. Comme la situation de chaque famille est différente, un enfant s'épanouira dans le milieu de garde le mieux adapté à ses besoins particuliers, que ce soit en garderie ou en milieu familial.

D. Présentation sommaire de régimes de garde des enfants en vigueur dans d'autres pays

D'un pays à l'autre, on observe des variations considérables entre les régimes de garde des enfants, qui comprennent des mesures destinées à alléger le fardeau financier des mères qui restent à la maison

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avec leurs enfants, et des mesures d'aide financière aux services de garderie, en vue d'en maintenir la qualité et la souplesse. Le Canada n'a jamais été en tête dans ce domaine; plusieurs pays, comme la France, l'Allemagne de l'Ouest et certains pays de l'Europe de l'Est et de la Scandinavie, accordent beaucoup plus d'aide financière publique par habitant au financement des garderies et ont étendu leur régime de congés payés pour permettre aux parents de s'occuper eux-mêmes de leurs jeunes enfants.

La plupart des pays européens offrent un régime qui comprend des services de garde dans des centres spécialisés et dans des foyers familiaux agréés. Par exemple, le gouvernement de l'Allemagne de l'Est subventionne fortement les garderies, de façon que les parents puissent y faire garder leurs enfants à un prix raisonnable; cette orientation va de pair avec la proportion des femmes qui font partie de la population active de ce pays, qui atteignait d'environ 90 p. 100. Par ailleurs, des pays comme la Tchécoslovaquie accordent de généreux congés payés de longue durée afin de permettre aux femmes qui ont de jeunes enfants de rester chez elles. La France a adopté une solution moyenne et prend des mesures pour que les parents qui ont besoin de faire garder leurs enfants aient accès à des services de garde de bonne qualité; parallèlement, elle accorde un soutien de revenu suffisant pour donner à l'un des parents la possibilité de rester au foyer pour prendre soin d'un enfant.

Dans les pays scandinaves, en particulier au Danemark et en Suède, on reconnaît depuis longtemps le lien entre le travail, les services sociaux, la vie familiale et la qualité de vie de l'enfant. Dans le cadre de leurs politiques de bien-être social, ces pays ont adopté des mesures destinées à garantir aux femmes les conditions nécessaires pour que leur sort soit égal à celui des hommes; dans cette optique, ils accordent aux parents de généreux régimes de congés payés et de prestations ainsi que des services complets de garde des enfants. En Suède, les garderies et les services agréés de garde en milieu familial sont complétés par une vaste gamme de services comprenant notamment des centres de loisirs, des soins spéciaux pour les enfants malades, des services de garde à temps partiel, des activités préscolaires ouvertes et des comptoirs de jouets à emprunter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au Canada, tout comme aux États-Unis, on observe une certaine réticence à détacher les services de garde subventionnés de leur contexte de bien-être social. En conséquence, la plupart des mères qui travaillent doivent recourir à des services de garde non officiels en milieu familial, qui représentent la forme la plus commune de garde des enfants au Canada; les garderies et les services agréés de garde en milieu familial n'accueillent que 13 p. 100 des enfants qui ont besoin de services de garde. Les garderies sur les lieux de travail, qui font partie des formules agréées, ne desservent encore qu'une petite partie de la population.

Pour certains, la reconnaissance de la croissance de la demande devrait tout naturellement entraîner la mise en oeuvre d'un système plus vaste de garde des enfants; toutefois, les coûts financiers élevés et la croyance selon laquelle les mères sont celles qui prennent le mieux soin de leurs enfants retardent la mise en place de services entièrement financés par l'État. Il reste aussi à déterminer si les garderies doivent ou non être exploitées à des fins lucratives. Les partisans de la formule à but lucratif estiment que la concurrence favoriserait des normes de réglementation plus élevées, mais, pour ses détracteurs, la recherche d'un profit maximal risquerait de nuire à la qualité des services assurés.

L'évolution constante de la famille en tant qu'institution devrait faire augmenter encore davantage la demande de services de garde. En outre, ceux qui préféreraient l'adoption de mesures destinées à aider les parents canadiens à prendre soin eux-mêmes de leurs enfants, chez eux, vont sans doute réclamer des formules plus généreuses de congés payés. La crise de la garde des enfants ne concerne donc pas seulement les garderies, mais aussi l'amélioration du régime des congés parentaux; si les deux possibilités leur étaient offertes, les parents pourraient choisir celle qui conviendrait le mieux à leurs besoins particuliers. À cet égard, le Canada peut certainement tirer parti de l'expérience des pays qui ont apporté une solution satisfaisante à leurs propres problèmes de garde des enfants. Par ailleurs, l'orientation retenue devra être adaptée à la situation canadienne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Études fédérales

Depuis la parution du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en 1970, nombre de particuliers et de groupes voués à la promotion des services de garde ont recommandé d'importantes améliorations aux services de garde et ont critiqué le fait qu'ils sont financés au moyen du Régime d'assistance publique du Canada. Plusieurs rapports, dont celui de la Commission royale, du Groupe d'étude Cooke et du Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde des enfants ont également recommandé l'adoption d'une loi nationale sur la garde des enfants, afin d'assurer une certaine uniformité des services de garde d'un bout à l'autre du pays.

Le Groupe d'étude sur la garde des enfants présidé par Mme Katie Cooke a proposé dans son rapport l'instauration d'un régime de garde des enfants financé par l'État comme partie intégrante de sa politique de planification à long terme. Ce régime universel serait mis en place progressivement et coûterait 11,3 milliards de dollars d'ici l'an 2001. Le coût de ce régime pourrait cependant être inférieur à celui qu'a prévu le Groupe d'étude, parce que l'État n'aurait plus à assumer le coût des déductions fiscales ou des programmes à frais partagés en vertu du RAPC. En outre, le nombre des emplois dans le domaine de la garde des enfants et dans les secteurs connexes augmenterait, ce qui entraînerait une hausse des recettes fiscales. Le Groupe a également recommandé toute une gamme de mesures à court et à long terme visant à répondre aux besoins les plus pressants, dont l'amélioration du régime de congés parentaux et de prestations aux parents et la tarification partielle des usagers.

Le Comité spécial sur la garde des enfants, qui a déposé son rapport en mars 1987, a proposé un train de mesures qui coûterait 700 millions de dollars pour la garde des enfants. De ce total, 414 millions de dollars serviraient à remplacer la déduction pour frais de garde d'enfants par un nouveau crédit pour frais de garde et à créer un crédit d'impôt remboursable pour l'éducation des enfants. Le Comité a suggéré qu'on dépense jusqu'à 559 millions de dollars de plus par année en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

subventions aux parents ainsi qu'en subventions d'immobilisations et de fonctionnement pour les services de garde. Si cette mesure était adoptée, l'aide fédérale consentie pour les services de garde passerait de 317 millions de dollars en 1986 à quelque 900 millions de dollars en 1987, sans compter les autres programmes fédéraux de prestations pour enfants (allocations familiales, crédits et exemptions d'impôt), qui ont représenté 4,8 milliards de dollars en 1986.

Les points saillants des recommandations du Comité sont énumérés ci-dessous:

- un crédit pour frais de garde qui pourrait atteindre jusqu'à 900 $ par enfant de moins de 14 ans et qui remplacerait l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants;

- un crédit d'impôt remboursable pour les parents qui ont recours à des services de garde non agréés et qui ne peuvent obtenir de reçus. Les parents pourraient demander un remboursement d'impôt de 200 $ pour le premier enfant de moins de six ans, de 100 $ pour le deuxième, et de 50 $ pour chacun des autres enfants;

- une modification de la Loi sur l'assurance-chômage qui changerait les prestations de maternité en prestations de parents et qui prolongerait la période de versement des prestations;

- des encouragements fiscaux pour inciter les entreprises à créer des garderies en milieu de travail;

- l'octroi de subventions d'immobilisations et de fonctionnement d'une durée de trois ans pour les installations de garde;

- la réalisation de recherches sur les services de garde pour les enfants autochtones, les enfants des milieux ruraux et ceux qui ont des besoins particuliers;

- la création d'un secrétariat de la garde des enfants au sein du ministère fédéral de la Santé;

- la création de nouveaux centres de formation à l'intention des puériculteurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Conséquences possibles de l'Accord du lac Meech sur la question de la garde des enfants

Le 30 avril 1987, les premiers ministres se sont réunis au lac Meech afin d'examiner des propositions de nature à faire pleinement participer le Québec à la Constitution. Les modifications constitutionnelles proposées et l'Accord intervenu ont été examinés et approuvés par les premiers ministres réunis à Ottawa les 2 et 3 juin 1987.

Au nombre des modifications approuvées, l'article 7 de l'Accord ajouterait l'article 106A à la Loi constitutionnelle de 1867. Le gouvernement du Canada s'engagerait à fournir une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisirait de ne pas participer à un nouveau programme national à frais partagés dans un domaine de compétence provinciale, à condition toutefois que la province mette en oeuvre un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

Dans le mémoire qu'elle a présenté le 13 août 1987 au Comité mixte spécial sur l'Accord constitutionnel de 1987, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance a exprimé son inquiétude quant au libellé de l'article 7. L'organisme a fait remarquer tout d'abord qu'une partie de cette disposition devrait préciser clairement si des programmes existants (comme ceux établis aux termes de la Loi canadienne sur la santé et du Régime d'assistance publique du Canada) seraient assimilés, en cas de modification, à des programme non établis avant la ratification de l'Accord et, par conséquent, assujettis à la clause dérogatoire. L'Association a également souligné que l'expression "objectifs nationaux" était très vague et pouvait donner lieu à différentes interprétations. Enfin, elle a dit craindre que la disposition permettant à une province de ne pas participer à un programme et d'obtenir une compensation financière ne compromette la mise en oeuvre de nouveaux programmes nationaux à frais partagés, notamment en matière de garde des enfants.

Pour cette raison, l'Association a proposé qu'on veille à ce que la formulation utilisée confère au gouvernement fédéral le pouvoir d'exiger que les programmes provinciaux soient conformes aux objectifs et aux critères des programmes nationaux; elle a aussi recommandé la mise en place d'un système de surveillance pour s'en assurer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La Stratégie nationale sur la garde des enfants et la Loi sur les services de garde d'enfants du Canada

Le 3 décembre 1987, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Jake Epp, a annoncé la Stratégie nationale sur la garde des enfants, promise depuis longtemps par le gouvernement. L'objectif de cette stratégie était d'assurer des services de garde plus accessibles, abordables et de bonne qualité en accordant des stimulants fiscaux et en créant 200 000 nouvelles places dans les garderies canadiennes d'ici sept ans.

Dans le cadre de la Stratégie, Ottawa aurait dépensé en tout 6,4 milliards de dollars sur une période de sept ans: 4 milliards de dollars pour un programme fédéral-provincial de partage des frais établi aux termes de la nouvelle loi sur la garde des enfants, 2,3 milliards de dollars sous forme de déductions et de crédits fiscaux, et 100 millions de dollars pour financer des projets spéciaux de recherche et de développement dans le domaine de la garde des enfants.

En vertu de la Stratégie, les parents d'enfants âgés de six ans ou moins pourront déduire le double de la déduction actuelle de 2 000 $ de leur revenu imposable pour l'année d'imposition 1988. La déduction restera de 2 000 $ pour les enfants plus âgés, mais la Stratégie supprime le plafond familial de 8 000 $ au titre des frais de garde déductibles, afin d'aider les familles nombreuses. Les parents qui restent au foyer pour s'occuper de leurs enfants et ceux qui n'ont pas de reçu à fournir à l'appui des frais de garde qu'ils déclarent pourront réclamer un crédit d'impôt supplémentaire de 100 $ par enfant en 1988 et de 200 $ les années suivantes.

Le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, a été déposé à la Chambre des communes le 25 juillet 1988. Durant la première moitié de 1988, on avait négocié pour déterminer comment seraient dépensés les 4 milliards de dollars destinés au cofinancement fédéral-provincial. Les contributions fédérales prévues dans le projet de loi auraient remplacé celles versées actuellement au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Le projet de loi C-144 aurait engagé le gouvernement fédéral à partager les dépenses d'immobilisations et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'exploitation des garderies jusqu'à concurrence de 4 milliards de dollars sur une période de sept ans. Les dépenses d'exploitation auraient été partagées également entre les deux paliers de gouvernement, tandis que les dépenses d'immobilisation l'auraient été à raison de 75 p. 100 pour le gouvernement fédéral et de 25 p. 100 pour les provinces.

Le projet de loi C-144 a franchi l'étape de la deuxième lecture le 24 août et a été renvoyé à un comité législatif. Les groupes de pression qui ont comparu devant le comité ont vivement critiqué le texte de loi, signalant qu'il fixait un plafond au financement, qu'il accordait des subventions aux services à but lucratif, qu'il n'assurait pas un nombre suffisant de places de garderie, qu'il n'établissait pas d'objectifs fédéraux quant à la qualité des services et qu'il ne prévoyait pas l'application de normes. Le 13 septembre, le comité législatif a présenté son rapport à la Chambre, qui recommandait des amendements au projet de loi. Le 27 septembre, le projet de loi a été renvoyé au Sénat, qui a discuté à nouveau de la question. Quand le Premier ministre a déclenché les élections le 1er octobre, le projet de loi, qui n'avait pas encore été adopté par le Sénat, est donc resté en plan.

Ce projet de loi n'était qu'un des quatre éléments de la politique du gouvernement fédéral sur la garde des enfants annoncée en décembre 1987. En effet, des mesures fiscales à ce sujet ont été mises en oeuvre quand la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée par le projet de loi C-139, et la Caisse d'aide pour des projets spéciaux en matière de garde des enfants a été créée au début de 1988. La promesse d'augmenter le financement des services de garde de jour sur les réserves indiennes a été mise en suspens. Le ministre de la Santé et du Bien-être social a réitéré l'engagement du gouvernement à l'égard des services de garde et a promis d'y consacrer 20 p. 100 de plus que l'an dernier, soit 240 millions de dollars, par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada.

En décembre 1988, le Conseil national du bien-être social a publié son rapport intitulé De meilleurs services de garde d'enfants dans lequel il critiquait vivement la stratégie nationale. Il recommandait au gouvernement d'affecter davantage de fonds aux places subventionnées et d'accorder moins d'allégements fiscaux aux parents. Le Conseil soutenait également que le gouvernement fédéral ne devrait imposer aucun plafond au financement destiné à aider les provinces et les territoires à assumer les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

coûts de fonctionnement des programmes de garde d'enfants, que la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada devrait contenir certains principes fondamentaux et qu'Ottawa devrait refuser d'octroyer des fonds aux provinces dont les normes relatives à la garde des enfants sont inacceptables. Par ailleurs, le Conseil proposait qu'on ne finance aucune nouvelle garderie à but lucratif et recommandait qu'on apporte des modifications aux prestations de maternité versées dans le cadre du régime d'assurance-chômage et qu'on offre d'autres avantages aux pères et aux mères.

Le 11 avril 1989, le gouvernement fédéral a annoncé que dix semaines de congé parental viendraient dorénavant s'ajouter aux prestations de maternité, en vertu du Régime d'assurance-chômage. L'un ou l'autre des parents pourra profiter de ce congé pour s'occuper de l'enfant nouveauné, à condition que les gouvernements provinciaux modifient leur législation sur le travail pour la rendre conforme aux normes fédérales.

CHRONOLOGIE

1942 à 1945 - Le gouvernement fédéral partage les frais de garde des enfants au Québec et en Ontario.

juillet 1966 - Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) étend le partage des frais à des services de garde pour les enfants de familles démunies.

7 décembre 1970 - La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada dépose son rapport, qui préconise l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde afin d'offrir des services de qualité, accessibles et abordables.

juillet 1972 - Création d'un Centre national d'information sur la garde de jour au ministère de la Santé et du Bien-être social.

mars 1983 - Fondation de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, qui lance une campagne nationale pour réclamer des subventions fédérales-provinciales de maintien des services, l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde et l'établissement de normes nationales, son objectif étant d'assurer un accès universel à des services de garde de qualité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

20 novembre 1984 - La Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi dépose son rapport (rapport Abella), qui reconnaît que l'absence de services de garde abordables et de qualité suffisante constitue un obstacle considérable à l'égalité en matière d'emploi pour les mères.

30 mai 1984 - Le ministre fédéral responsable de la Condition féminine annonce la création d'un Groupe d'étude sur la garde des enfants, formé de quatre membres et dirigé par M^me^ Katie Cooke.

8 mars 1986 - Le Groupe d'étude sur la garde des enfants dépose son rapport.

mars 1987 - Le Comité spécial sur la garde des enfants publie ses recommandations sur la question, après l'avoir examinée pendant un an.

3 mars 1987 - Le ministre de la Santé, Jake Epp, annonce que le gouvernement va mettre en oeuvre un nouveau programme national de services de garde, qui sera dévoilé ultérieurement.

3 décembre 1987 - Le gouvernement fédéral annonce les détails de sa stratégie nationale sur la garde des enfants.

25 juillet 1988 - Le ministre de la Santé, Jake Epp, dépose le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde d'enfants au Canada.

13 septembre 1988 - Le projet de loi C-139, qui modifie la Loi de l'impôt sur le revenu, reçoit la sanction royale. Il double la déduction pour frais de garde d'enfants d'âge préscolaire et augmente le crédit d'impôt pour enfants lorsque les parents ne produisent pas de reçus de frais de garde.

1^er^ octobre 1988 - Les élections sont déclenchées, et le projet de loi C-144 reste en plan.

décembre 1988 - Le Conseil national du bien-être social propose au gouvernement une solution de rechange à sa "stratégie nationale".

mai 1989 - Un tribunal fédéral statue que le fait d'interdire à un parent qui travaille à son compte de déduire de son revenu imposable le plein montant des paiements versés à une bonne d'enfants ou à un service de garde constitue une violation de la Charte des droits et libertés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Baker, Maureen. Les services de soins destinés aux enfants au Canada. Étude générale BP-122F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 7 mars 1985.

Blum, Marian. The Day-Care Dilemma. Lexington (Mass.), Lexington Books, 1983.

Chambre des communes. Comité spécial sur la garde des enfants (Shirley Martin, présidente). Des obligations partagées. Ottawa, mars 1987.

Condition féminine Canada. Études servant de base au rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants. Décembre 1985.
Série 1: Le financement de la garde des enfants; dispositions actuelles (comprend une étude de Christine Blain intitulée "Le financement public de la garde des enfants au Canada").
Série 2: Le financement de la garde des enfants: dispositions futures.
Série 3: La garde des enfants: normes et qualités.
Série 4: La garde des enfants: rôle de l'employeur.
Série 5: La garde des enfants: besoins des parents et des familles.
Série 6: Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada.

Condition féminine Canada. Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants (Katie Cooke, présidente). Ottawa, 1986.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme. ActuELLES: dix ans de recommandations. Ottawa, 1985.

Conseil national du bien-être social. De meilleurs services de garde d'enfants. Ottawa, décembre 1988.

Johnson, Laura C. et Janice Dinee. The Kin Trade. The Day Care Crisis in Canada. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

Johnson, Laura et Norma McCormick. La garde d'enfants au Canada: document de travail. Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, août 1984.

Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn. Child Care, Family Benefits and Working Parents. New York, Columbia University, 1981.

Maynard, Fredelle. The Child Care Crisis. The Real Costs of Child Care for You and Your Child. Toronto, Viking Press, 1986.

Morton, Mildred J. Projet de loi C-144: Loi sur les services de garde d'enfants au Canada. Résumé législatif n° LS-23F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 10 août 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Santé et Bien-être social Canada. La garde de jour en Scandinavie: Danemark Suède et Norvège. Ottawa, 1983.

Santé et Bien-être social Canada. Situation de la garde de jour au Canada 1988. Centre national d'information sur la garde de jour, Direction générale des programmes des services sociaux, Ottawa, 1989.

Shaw, Susan. De meilleurs soins de jour pour nos enfants: nouvelles options. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Ottawa, août 1982.

Stevens, Harvey et Derek Hum. "Contra Cooke: A Mixed Market Approach to Child Care". Options politiques, vol. 7, n° 9, novembre 1986, p. 28-31.

Townson, Monica. Nos enfants en valent la peine: les coûts et les avantages d'un réseau national de services de garde à l'enfance au Canada. Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1986.